Deutscher Bundestag
19. Wahlperiode

Drucksache 19/14622
(zu Drucksache 19/13445)
30.10.2019

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erdölbevorratungsgesetzes
– Drucksache 19/13445 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 981. Sitzung am 11. Oktober 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a (§ 12 Absatz 1 Satz 2 ErdölBevG)

Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a ist zu streichen.

Begründung

Mit der Regelung in § 12 Absatz 1 Satz 2 ErdölBevG wird das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ermächtigt, dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) durch Rechtsverordnung die Befugnis einzuräumen, den Erdölbevorratungsverband (EBV) unter anderem zu verpflichten, berechtigte Abnehmer, wie beispielsweise Unternehmen der Kritischen Infrastrukturen, unter anderem bei Störungen der Energieversorgung oder im Krisenfall aus der vorgehaltenen nationalen Treibstoffreserve zu beliefern.

Mit der vorgeschlagenen Änderung in Nummer 5 Buchstabe a des Gesetzentwurfs soll die Rechtsgrundlage für das BAFA, den Erdölbevorratungsverband verpflichten zu können, bestimmte Abnehmer zu beliefern, dahingehend geändert werden, diesen lediglich Erdöl und/oder Erdölerzeugnisse bereitzustellen.

Laut Gesetzesbegründung soll dies eine rein redaktionelle Änderung sein. Dies ist vor dem Hintergrund der Gesetzeshistorie und den tatsächlichen Auswirkungen dieser Gesetzesänderung allerdings nicht der Fall. Bereits in der Gesetzesfassung von 1978 wurde ein Erdölbevorratungsverband als Körper-

schaft des öffentlichen Rechts errichtet, deren Mitglieder gewerbsmäßig und im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Erdölerzeugnisse einführen oder für eigene Rechnung herstellten oder herstellen ließen (§ 9 Absatz 1). Finanziert wurde diese Körperschaft über Beiträge der Mitglieder (§ 18 Absatz 1). Die Freigabe sollte auf der Grundlage einer Rechtsverordnung durch das Bundeswirtschaftsministerium erfolgen, einhergehend mit der Verpflichtung, an bestimmte Abnehmer im Falle einer Versorgungskrise Erdöl und anderes zu liefern. Vorrangig erfolgte die Freigabe jedoch an die Mitgliedsunternehmen unter Berücksichtigung deren Beitragshöhe.

In der Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 8/1634, S. 18) wurde ausgeführt, dass den Mitgliedern eine entscheidende Funktion zukäme, da die Vorräte vorrangig den Mitgliedsunternehmen bereitzustellen seien, damit diese sie im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit weiter veräußern könnten. Mit anderen Worten ist hier ein in sich geschlossener Kreislauf für die Mineralölwirtschaft etabliert worden, damit diese weiter Erdöl- bzw. Erdölprodukte veräußern kann.

Die Bereitstellung war vom Verband für die Mitglieder, die Belieferung hingegen für bestimmte Abnehmer im Rahmen der Krisenvorsorge vorgesehen. Insofern handelt es sich bei der Änderung nicht um redaktionelle, sondern um eine materiell-rechtliche, da die Belieferungspflicht an bestimmte Abnehmer im Krisenfall nunmehr entfällt und dies eine Regelungslücke zwischen geplanter Bereitstellung und bisheriger Lieferung entstehen lässt.

Da die Bedarfsträger im Regelfall nicht über eine eigene, krisenfeste Transportlogistik verfügen, reicht eine bloße Bereitstellung von Erdöl und/oder Erdölerzeugnissen, wie sie mit dem ErdölBevG-E vorgesehen ist, nicht aus. Vielmehr ist es zur Erfüllung des Zwecks des ErdölBevG, nämlich die Bedarfsträger in bestimmten Fällen mit Treibstoff zu versorgen, unerlässlich, nicht nur die Bevorratung selbst, sondern auch die Lieferkette hin zum Bedarfsträger durch den EBV sicherzustellen. Nur so kann die gewollte Versorgungssicherheit der Kritischen Infrastrukturen und somit auch der Bürgerinnen und Bürger in Krisensituationen ermöglicht und ein bundesweit einheitliches Versorgungsniveau sichergestellt werden.

Im Übrigen sollte sichergestellt werden, dass die von den Unternehmen des EBV im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Betätigung vorgehaltenen Logistikressourcen auch im Krisenfall bestmöglich genutzt werden, da auch hier eine wirtschaftliche Betätigung dieser Unternehmen stattfindet. Eine Entpflichtung des verantwortlichen Wirtschaftsbereichs würde im Ergebnis dazu führen, dass die für die nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr zuständigen Katastrophenschutzbehörden im Krisenfall gezwungen sein könnten, eine Logistikkette für den Verkauf von Treibstoff durch Unternehmen des EBV an Unternehmen der Kritischen Infrastrukturen einzurichten. Dies entspricht nicht der Aufgabenstellung der Katastrophenschutzbehörden.

Die Länder halten es vor diesem Hintergrund für unerlässlich, dass die Verordnungsermächtigung in ihrer bestehenden Fassung erhalten bleibt und das BMWi davon auch tatsächlich Gebrauch macht, damit die erforderlichen Maßnahmen durch das BAFA beziehungsweise den EBV auf den Weg gebracht werden können.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Vorbemerkung:

Die Bundesregierung hat am 28. August 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Erdölbevorratungsgesetzes beschlossen, zu dem der Bundesrat am 11. Oktober 2019 Stellung genommen hat (Bundesrats-Drucksache 399/19 – Beschluss). Die Bundesregierung dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme und legt nachfolgend ihre Gegenäußerung vor.

Der Bundesrat hat das Gesetz zur Änderung des Erdölbevorratungsgesetzes am 11. Oktober 2019 im ersten Durchgang beraten und in seiner Stellungnahme die vorgesehene redaktionelle Änderung des § 12 Abs. 1 Satz 2 Erdölbevorratungsgesetz (ErdölBevG) durch Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a des Änderungsgesetzes abgelehnt.

Mit dieser Gegenäußerung hält die Bundesregierung auch insoweit an ihrem Gesetzentwurf fest. Dieser Gesetzentwurf dient im Wesentlichen der Änderung des Erdölbevorratungsgesetzes hinsichtlich der Methoden zur Berechnung der Bevorratungsverpflichtung aufgrund geänderter Vorgaben der Durchführungsrichtlinie (EU) 2018/1581 der Europäischen Kommission vom 19. Oktober 2018 (Abl. L 263/57 vom 22.10.2018) zur Änderung der Richtlinie 2009/119/EG des Rates.

Bei Gelegenheit dieser Gesetzesänderung soll in § 12 Abs. 1 Satz 2 ErdölBevG eine rein redaktionelle Klarstellung vorgenommen werden. Die aktuelle Gesetzesfassung des § 12 Abs. 1 Satz 2 ErdölBevG hat folgenden Wortlaut:

> *„In dieser Rechtsverordnung kann dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle die Befugnis eingeräumt werden, den Erdölbevorratungsverband zu verpflichten, bestimmte Abnehmer zu beliefern, soweit dies erforderlich ist, um die Versorgung der Bevölkerung oder öffentlicher Einrichtungen mit lebenswichtigen Gütern oder Leistungen sicherzustellen.“*

Durch die von der Bundesregierung beschlossene redaktionelle Änderung sollen die Worte „bestimmte Abnehmer zu beliefern“ klarstellend durch die Worte „bestimmten Abnehmern Erdöl oder Erdölerzeugnisse bereitzustellen“ ersetzt werden.

Dieses hat folgenden Hintergrund:

Eine sichere Ölversorgung ist für ein hochindustrialisiertes Land wie die Bundesrepublik Deutschland unverzichtbar. Die Ölkrise 1973 hat die Verletzlichkeit der Volkswirtschaften

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der Industriestaaten gezeigt. Es wurde daher ein System entwickelt, welches eine im hohen Maße sichere und zuverlässige Versorgung garantiert. Bereits in den 1960er Jahren wurde die Notwendigkeit einer Vorhaltung von Erdölreserven erkannt. So wurde die Mineralölkrisenvorsorge in der Bundesrepublik Deutschland durch ein erstes Bevorratungsgesetz 1966 zunächst als Pflichtbevorratung von Unternehmen der Mineralölwirtschaft ausgestaltet. Diese wurden verpflichtet, Reserven an Erdöl (Rohöl) und Erdölerzeugnissen vorzuhalten, um im Falle von Versorgungsstörungen für einen längeren Zeitraum weiterhin Erdöl und Erdölerzeugnisse liefern zu können. Die Erdölkrise 1973 unterstrich die Notwendigkeit einer sicheren Ölkrisenbevorratung.

Zur Vermeidung von Wettbewerbsungleichheiten wurde 1978 das heutige Erdölbevorratungsgesetz beschlossen, durch das der Erdölbevorratungsverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet und mit der Organisation der dann im Wesentlichen von ihm gehaltenen Krisenreserven beauftragt wurde. Auch heute erfolgt die Finanzierung dieses Vorsorgesystems durch die gesetzlichen Pflichtbeiträge derjenigen Unternehmen, die als Importeure und Hersteller von Erdölerzeugnissen gesetzliche Pflichtmitglieder des Erdölbevorratungsverbandes sind. Daher ordnet § 12 Abs. 5 ErdölBevG an, die im Krisenfall freigegebenen Vorratsbeständen vorrangig an diese gesetzlichen Mitglieder unter angemessener Berücksichtigung ihres jeweiligen Anteils an dem Gesamtbeitragsaufkommen zuzuteilen.

Bei einer Änderung des ursprünglichen Bevorratungsgesetzes aus dem Jahr 1966 wurde im Jahr 1975 eine Bestimmung eingefügt, die bei Neubegründung des heutigen Erdölbevorratungsgesetzes im Jahr 1978 in dieses übernommen wurde und sich inzwischen in § 12 Abs. 1 Satz 2 der aktuell geltenden Fassung des Erdölbevorratungsgesetzes findet.

Danach kann der Erdölbevorratungsverband im Fall einer krisenbedingten Freigabe der Vorratsbestände vom zuständigen Bundesministerium für Wirtschaft und Energie über das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle verpflichtet werden, konkret zu benennende Abnehmer zu beliefern, soweit dies erforderlich ist, um die Versorgung der Bevölkerung oder öffentlicher Einrichtungen mit lebenswichtigen Gütern oder Leistungen sicherzustellen.

Da es sich dabei um eine Verteilung von Vorratsbeständen an solche Dritte, die in der Regel nicht Mitglied des Erdölbevorratungsverbandes sein werden und daher nicht zur Deckung von dessen Kosten beigetragen haben, handelt, ist diese Möglichkeit seit jeher auf die genannten Ausnahmesituationen beschränkt worden. Bei den Abnehmern dürfte es sich im Wesentlichen um Einrichtungen der kritischen Infrastrukturen wie etwa Krankenhäuser, Polizei, Feuerwehr usw. handeln, die beispielsweise bei einem großflächigen und langanhaltenden Stromausfall Bedarf an Kraftstoffen für ihre Fahrzeuge bzw. Notstromaggregate zur Aufrechterhaltung lebenswichtiger Funktionen haben.

Der Bundesrat legt nun in seiner Stellungnahme zu dieser Gesetzesänderung dar, dass er die bisherige gesetzliche Formulierung als Verpflichtung des Bundes versteht, die notwendige Transportlogistik zu schaffen und als Verpflichtung des Erdölbevorratungsver-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bandes, die genannten Einrichtungen der kritischen Infrastrukturen usw. physisch mit Mineralölerzeugnissen zu beliefern.

Dieses Verständnis ist nach Auffassung der Bundesregierung jedoch unzutreffend. Die Formulierung des „Belieferns“ wurde 1975 in das damalige Bevorratungsgesetz, das Vorgängergesetz der heutigen Regelung, eingefügt und dann 1978 in das neugeschaffene Erdölbevorratungsgesetz übernommen. Im Jahr 1975 aber waren noch die Unternehmen der Mineralölwirtschaft, die Erdölerzeugnisse eingeführt oder hergestellt haben, selbst bevorratungspflichtig. Richtigerweise hätten diese dann im beschriebenen Ausnahmefall auch die Belieferung übernommen bzw. aufgrund ihrer logistischen Ausstattung übernehmen können. Der Erdölbevorratungsverband verfügt aber, anders als die zuvor bevorratungspflichtigen Mineralölunternehmen, über keine eigene Logistik zur Auslieferung von Mineralölmengen, sondern nur über Tanklager und unterirdische Kavernenspeicher. Es wäre unverhältnismäßig, dem Erdölbevorratungsverband nunmehr die Belieferungspflicht und damit den Aufbau einer flächendeckenden Logistik aufzuerlegen, die über die Beiträge der Pflichtmitglieder und damit von diesen getragen werden oder auf die Endabnehmer, d. h. die Verbrauchern von Mineralölerzeugnissen, umgelegt werden müssten.

Bei Übernahme dieser Formulierung in das neugeschaffene Erdölbevorratungsgesetz im Jahr 1978 bestand neben der auf den Erdölbevorratungsverband übergegangenen Bevorratungspflicht auch weiterhin übergangsweise eine teilweise Bevorratungspflicht der Hersteller-Unternehmen der Mineralölwirtschaft, so dass diese Formulierung auch zu dem damaligen Zeitpunkt noch zutreffend war. Erst durch eine Gesetzesänderung im Jahr 1998 ging die Bevorratungspflicht vollständig auf den Erdölbevorratungsverband über, ohne dass jedoch die Formulierung des heutigen § 12 Abs. 1 Satz 2 ErdölBevG angepasst worden wäre. Seit diesem Zeitpunkt kann daher „Beliefern“ nur im Sinne von „zur Verfügung stellen“ verstanden werden. Daher hätte die jetzt vorgeschlagene redaktionelle Klarstellung bereits seinerzeit erfolgen können.

Durch die Bestimmung in § 12 Abs. 1 Satz 2 ErdölBevG werden die Bundesländer nicht von ihrer Verpflichtung zur Katastrophenschutzvorsorge frei. Die Bestimmung regelt vielmehr den Umfang und die Modalitäten eines möglichen Zugriffs auf die nach Bundesrecht gehaltenen Bestände der Mineralölkrisenreserve. Alles andere wäre eine unzulässige Umdeutung des bestehenden Bundesgesetzes Erdölbevorratungsgesetz.

Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a (§ 12 Absatz 1 Satz 2 ErdölBevG):

Die Bundesregierung lehnt die vom Bundesrat begehrte Streichung des Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a des Änderungsgesetzes aus den vorstehenden Gründen ab.

Das Erdölbevorratungsgesetz ist grundsätzlich kein Instrument des Katastrophenschutzes oder der allgemeinen Krisenvorsorge. Demzufolge ist § 12 Abs. 1 Satz 2 ErdölBevG weder eine Rechtsgrundlage zur Verpflichtung des Bundes zur Schaffung von im Krisenfall

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

notwendiger Transportlogistik, noch zur Verpflichtung des Erdölbevorratungsverbandes zur physischen Belieferung von Bedarfsträgern.

Zudem ist bereits heute gesetzliche Voraussetzung für eine Verpflichtung des Erdölbevorratungsverbandes durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Mineralöl zugunsten konkret zu benennender Abnehmer („bestimmte Abnehmer“), dass diese im Krisenfall von den jeweils festgelegten Stellen in den Ländern - zu identifizieren sind. Hierauf wurde seitens des Bundes seit längerem hingewiesen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.